

# Aandacht trekken of advies verstrekken?

## De aanwezigheid van middenveldorganisaties in adviesraad- en beeldbuispolitiek

Bert Fraussen en Ruud Wouters<sup>1</sup>

**ABSTRACT:** Gaining Attention or Giving Advice? The Presence of Advocacy Groups in Advisory Councils and Television News.

Advocacy groups can contribute to the public debate in many different ways. In this contribution we compare the presence of Belgian advocacy groups in two crucial arenas: the media arena and the political arena. We analyze the presence of advocacy groups in the 12 strategic advisory councils of the Flemish government (political arena) and the 19 o'clock newscasts of the most important public and commercial television stations in Flanders. We argue that while each arena has its own logic, elements of the political logic are echoed in the media logic. Our results show that access to both arenas is cumulative: the same organizations dominate both arenas. Both arenas are not perfect reflections of each other though. Organizations lacking access to the political arena can rise in the media arena by offering conflict and spectacle. However, this is the exception rather than the rule, as most 'political outsiders' gain little attention from journalists. We conclude that mass media tend to follow and reinforce political power, rather than offering challengers a level playing field.

**KEYWORDS:** advocacy groups, political arena, media arena, access, Flanders

### 1. Inleiding

In België vervullen middenveldorganisaties een essentiële rol in het democratische besluitvormingsproces. Deze maatschappelijke actoren definiëren publieke problemen, verzamelen kennis en expertise, stellen oplossingen voor en communiceren deze zaken richting politiek (Burstein & Linton, 2002). Het middenveld is met andere woorden een belangrijke speler aan de inputzijde van de politiek. Ook aan de outputzijde speelt het echter zijn rol. Eens een compromis gesloten is, sussen

organisaties de achterban en faciliteren ze implementatie (Huyse, 2014). In België is de interactie tussen middenveld en politiek geschoeid op een neocorporatistische leest. De toegang tot beleidsmakers is sterk gestructureerd door de overheid en slechts weggelegd voor een beperkt aantal organisaties. Deze laatste hebben een stevige hand in beleidsuitvoering (Elchardus, Huyse & Hooghe, 2001).

In deze bijdrage onderzoeken we de mate waarin verschillende middenveldorganisaties erin slagen om hun stem te laten horen in het Vlaamse politiek debat. Traditioneel worden daarbij twee fora onderscheiden: de media-arena en de politieke arena. Activiteiten van groepen in deze arena's worden omschreven als 'inside' en 'outside' lobbying (Binderkrantz, 2008; Dür & Mateo, 2013; Kollman, 1998; Kriesi, Tresh & Jochum, 2007). In het eerste geval betreft het directe contacten met beleidsmakers. Organisaties kunnen ministers of parlementsleden aanschrijven, in adviesraden zetelen, of deelnemen aan parlementaire consultaties. Dergelijke activiteiten veronderstellen een bepaalde mate van rechtstreekse toegang tot de besluitvormers en zijn vaak onttrokken aan het publieke oog. In dat opzicht is de media-arena erg verschillend. Zij is vooreerst gericht op een breder publiek. Belangenvertegenwoordiging via de media verloopt dus eerder indirect. Door bepaalde informatie in de openbaarheid te brengen, hopen organisaties momentum te creëren, zodat de problematiek die ze aankaarten alsnog op de onderhandelingstafel belandt.

In dit artikel gaan we de aanwezigheid van middenveldorganisaties in beide arena's na in de context van Vlaanderen. Onderzoek schetste aanvankelijk een beeld van strikt gescheiden werelden. De media-arena werd daarbij als een minderwaardige terugvaloptie beschouwd, voornamelijk gehanteerd door groepen die rechtstreekse institutionele toegang ontbeerden (Kollman, 1998; Lipsky, 1968). Vooral politiek zwakkere actoren zouden gebaat zijn met het verbreden van de reikwijdte van een conflict (Schattschneider, 1960) en zich daarom in de media-arena wensen te profileren. Meer recent empirisch onderzoek stelt deze scherpe dichotomie echter in vraag. Zo kwam uit onderzoek van Binderkrantz (2005) media-aandacht naar voren als een essentieel en steeds belangrijker wordend politiek drukingsmiddel, dat ook door sterke organisaties werd nagestreefd in tandem met meer directe politiek macht. Kriesi en collega's Tresh en Jochum (2007) kwamen in een cross-nationale studie van zeven West-Europese landen tot gelijkaardige bevindingen. Kort gesteld: meer recent onderzoek concludeert dat vele middenveldorganisaties op twee fronten actief trachten te zijn, en dat het dus gaat om advies verstrekken én media-aandacht trekken.

Cruciaal zijn echter niet enkel de strategieën die individuele organisaties hantieren, maar ook hoe deze acties de samenstelling van een bepaalde arena kleuren. De mate waarin diverse maatschappelijke groepen de kans krijgen om zich te laten horen, staat immers aangeschreven als een hoog democratisch ideaal (Dahl, 1961). Responsiviteit van elites heeft weinig zin als bepaalde belangrijke stemmen of groepen niet gehoord worden, en beleidsmakers bijgevolg sterk vertekende of

eenzijdige signalen uit de samenleving opvangen. Baumgartner en Jones (1993) beargumenteren dat het daarbij niet zozeer problematisch is dat een bepaalde arena voordelen biedt aan bepaalde groepen, zolang er maar meerdere relevante arena's (of 'venues') zijn, die kansen geven aan verschillende organisaties. Indien in verschillende arena's echter dezelfde organisaties het hoge woord voeren, blijven bepaalde belangen van bij de start in de kou staan. Op die manier slinken kansen op een diverse en gebalanceerde vertegenwoordiging van maatschappelijke belangen, waardoor de mogelijkheid op ongehoorde publieke verzuchtingen toeneemt.

In dit artikel nemen we daarom systematisch en empirisch de gelijkenissen en verschillen tussen de media- en de politieke arena in het vizier. We stellen ons daarbij de volgende vragen: komen dezelfde organisaties in dezelfde mate in beide arena's aan bod? Of zijn de twee arena's gescheiden werelden, elk met een eigen pikorde? En hoe zit het met de machtsconcentratie in beide arena's? Als typische insiderarena focussen we op de samenstelling van de 12 strategische adviesraden van de Vlaamse regering. Deze adviesraden zijn de belangrijkste vorm van geïnstitutionaliseerde toegang tot beleidsmakers op dit politiek niveau en worden beschouwd als een cruciaal instrument om "de vinger aan de pols van de samenleving" te houden (Bourgeois, 2009). Als typische outsiderarena gaan we de aanwezigheid van het middenveld in de Vlaamse televisiejournals na. De structuur die we hanteren is de volgende. In de theoretische sectie van deze bijdrage verbinden we ons vraagstuk met de voornaamste democratische theorieën over belangenvertegenwoordiging en mediasystemen. Vervolgens vragen we ons af welke mechanismen de aanwezigheid van organisaties in beide arena's verklaren. We maken daarbij een onderscheid tussen een politieke en een medialogica. In het empirische luik brengen we via inhouds- en documentenanalyse beide arena's in kaart. Onze resultaten ondersteunen in grote mate een *cumulatie*-hypothese: dezelfde organisaties die achter de schermen het hoge woord voeren, komen voor de schermen het meest prominent in beeld. Toch volgt elke arena ook deels een eigen logica. De media-arena is dus zeker geen zuivere echokamer van de adviesarena. Organisaties die hogere spektakelwaarde bieden, klimmen hoger op de media-aandachtsladder. Zij zijn echter een minderheid en blijven vaak in de schaduw staan van de gevestigde waarden.

## 2. Twee arena's vergeleken

Wat houdt ideale vertegenwoordiging van maatschappelijke groepen in de politieke arena precies in? Dit is een wederkerend thema in literatuur rond belangen-groepen (Baumgartner & Leech, 1998; Lowery & Gray, 2004; Schattschneider, 1960; Schlozman & Tierney, 1986; Schlozman, Verba & Brady, 2012). Eenvoudigweg zou je kunnen stellen dat *alle* belanghebbende partijen in een bepaalde kwestie de

kans moeten krijgen om gehoord te worden. Danielian en Page (1994) beargumen-  
teren dat een dergelijke vrije toegang echter onmogelijk en zelfs onwenselijk is.  
Hij maakt inspraak onoverzichtelijk en bemoeilijkt compromisvorming (voor een  
gelijkaardig argument, zie Maloney & Jordan, 1997). Niet absolute maar *relatieve  
gelijkheid*, in proportie tot het maatschappelijk belang, lijkt wenselijker. Het is  
echter niet zo eenvoudig om dit 'maatschappelijk belang' netjes af te bakenen.  
Er is niet meteen een objectieve *benchmark* voorhanden en er bestaat een grote  
eensgezindheid dat het onmogelijk is om te weten hoe 'ideale' vertegenwoordiging  
er juist uit moet zien (Binderkrantz, 2005). In plaats daarvan argumenteren de  
meeste auteurs dat een zekere diversiteit cruciaal is: de aanwezigheid van mid-  
denveldorganisaties moet op zijn minst gevarieerd zijn. Geen enkele stem mag een  
debat volledig domineren.

Belangrijk is ook dat belangenvertegenwoordiging zich niet afspeelt in een  
contextueel vacuüm. Overheden hebben in verschillende mate de interactie met  
maatschappelijke actoren ingericht. Dit heeft vanzelfsprekend impact op wie mee  
aan tafel zit. In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen neocorporatis-  
tische landen, bijvoorbeeld België en Duitsland, en pluralistische systemen,  
zoals het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten (bv. Lowery & Gray, 2004;  
Schmitter & Lehmbruch, 1979; Streeck & Kenworthy, 2005). Deze politieke sys-  
temen vertonen grote verschillen wat betreft de beleidsautonomie van de overheid  
en de mate waarin verschillende segmenten binnen de samenleving georganiseerd  
zijn, alsook de mate waarin (al dan niet diverse) middenveldorganisaties legiti-  
miteit genieten en in de beleidsvorming betrokken worden (Eising, 2008, p. 1169).  
In een pluralistisch systeem zijn de relaties tussen middenveldorganisaties en be-  
leidsmakers erg vergelijkbaar met een economische markt. Interacties worden be-  
paald door politieke vraag en maatschappelijk aanbod, waarbij een groot aantal  
maatschappelijke actoren concurreren voor toegang en invloed. Bovendien zijn de  
werelden van de politiek en het middenveld hier ook meer gescheiden; het primaat  
van de politiek primeert en de rol van belangenorganisaties beperkt zich meestal  
tot de inputzijde van het politieke proces. De situatie in een neocorporatistisch  
systeem is enigszins anders. Hier probeert de overheid de omgang met het midden-  
veld in sterkere mate te structureren via geïnstitutionaliseerde kanalen voor advies  
en overleg, en door aan een select aantal (koepel)organisaties geprivilegieerde po-  
sities en vaak ook beslissingsmacht toe te kennen. De sociale partners, de koepels  
van werkgeversorganisaties en vakbonden, zijn hiervan het voorbeeld bij uitstek.

We vinden parallelle beschouwingen in zowel normatieve theorieën over mas-  
samedia als in studies die mediasystemen in internationaal comparatief perspectief  
plaatsen (Ferree *et al.*, 2002; Hallin & Mancini, 2004). Vanuit een normatief oogpunt  
geldt enerzijds de waakhondfunctie van de media-arena (Gurevitch & Blumler,  
1990). Als vierde macht van de democratie dienen massamedia machtsbekleders  
te controleren en dus vooral over de handel en wandel van elites te berichten. An-

derzijds heeft de media-arena een forumfunctie (Norris, 2000). In dat geval staat een benadering van de media-arena als ‘*marketplace of ideas*’ voorop. Massamedia dienen een forum te bieden voor pluralistisch debat, waarbij diversiteit en een brede waaier aan actoren (en niet enkel elites) de voornaamste doelstelling vormt.

In de praktijk worden beide normatieve functies van de media-arena sterk verschillend ingevuld over verschillende landen heen. Zo tonen Hallin en Mancini (2004) aan dat er, wat de waakhondfunctie betreft, grote variaties in staatsinterventie bestaan in democratische mediasystemen. Staten kunnen uitblinken in totale afwezigheid en de markt laten regeren (Angelsaksische landen), de informatiestroom faciliteren middels subsidies (Scandinavische en de Lage Landen), of op een meer structurele en instrumentele manier gebruik maken van media door de informatiestroom (in bepaalde mate) te beknotten (mediterrane landen). In sommige systemen zijn media veel meer een spreekbuis van een bepaalde opvatting dan in andere, wat zowel de waakhond- als de forumfunctie van een bepaalde mediatitel sterk beïnvloedt. In vaktermen heet dit ‘politiek parallelisme’. Belangrijk is dat Hallin en Mancini (2004) stellen dat deze kenmerken van mediasystemen hun oorsprong vinden in politieke facetten zoals democratisering, kenmerken van partijsystemen en ontwikkeling van individuele of collectieve vertegenwoordigingsmechanismen. Wie de mogelijkheid heeft om aan bod te komen in de media-arena is dus deels structureel verankerd in (de ontwikkeling van) het politieke systeem.

In de volgende paragrafen vullen we de aanwezigheid van middenveldactoren in de politieke en media-arena op een meer concrete manier in. Meer bepaald bespreken we de onderliggende mechanismen die verklaren waarom sommige groepen al dan niet toegang tot adviesraden genieten, en stellen we theorieën voor die verklaren waarom journalisten aandacht besteden aan de ene middenveldorganisatie en niet aan de andere. Kortom, we lichten de wetten en regels toe die in beide arena’s heersen en bundelen deze onder de noemer van een politieke en een medialogica. Deze verschillende logica’s vloeien voort uit de meer structurele verschillen tussen de arena’s, bijvoorbeeld in hun gebruik van andere selectiecriteria (zoals een voorkeur voor spektakel of nuance) en hun “draagkracht” of de mate waarin zij een beperkt of eerder groot aantal actoren aan bod kunnen laten komen (Hilgartner & Bosk, 1988).

## 2.1 *Adviesraadarena: de politieke logica*

De interactie tussen middenveldorganisaties en beleidsmakers wordt vaak voorgesteld als een soort van ruiloperatie (Bouwen, 2002; Braun, 2012; Eising, 2007; Öberg *et al.*, 2011). Beleidsmakers zoeken contact met het middenveld, teneinde expertise in te winnen en beleidskeuzes de nodige legitimiteit te geven. Middenveldorganisaties wensen de belangen en voorkeuren van hun achterban zo goed mogelijk te behartigen en zijn hiervoor afhankelijk van toegang tot beleidsmakers.

Deze wisselwerking wordt vaak vormgegeven via kanalen voor consultatie, zoals adviesraden, commissies en groepen van experts. Hierbij selecteren overheden een beperkte groep van organisaties en/of experts, die vervolgens via overleg tot een gezamenlijk advies dienen te komen. De 12 Strategische Adviesraden (SARs) van de Vlaamse regering vallen in deze categorie. Deze adviesraden overkoepelen elk verschillende beleidsdomeinen (bijvoorbeeld sociale zaken en economie (SERV), milieu en natuur (MINA-raad), of onderwijs (VLOR)) en zijn meestal samengesteld uit zo'n 20 (effectieve) leden, hoofdzakelijk vertegenwoordigers van middenveldorganisaties, soms aangevuld met een viertal 'onafhankelijke' experts (voor een meer gedetailleerde omschrijving van de werking en samenstelling van deze adviesorganen, zie Fraussen, Beyers & Donas, 2014).

Wat zijn de mechanismen die verklaren waarom bepaalde organisaties toegang hebben tot deze adviesraden en andere niet, of slechts in beperkte mate? We schreven hierboven dat politici toenadering zoeken tot middenveldorganisaties met twee motieven in het achterhoofd: expertise en legitimiteit. Als we deze redenering volgen, verwachten we in adviesraden voornamelijk middenveldorganisaties aan te treffen die beschikken over een uitgebreide *knowhow* binnen hun domein, sterk geprofessionaliseerd zijn en over de noodzakelijke financiële middelen en mankracht beschikken (Klüver, 2012; Klüver & Saurugger, 2013). Daarnaast zullen organisaties die kunnen buigen op een ruime achterban – organisaties die veel leden tellen of een groot aantal andere organisaties overkoepelen – een gegeeide gesprekspartner van de overheid zijn (Grossmann, 2012; Maloney, Jordan & MacLaughlin, 1994). Beide factoren wijzen impliciet op een derde factor. Aangezien het finale doel het verstrekken van advies is dat volgt uit overleg tussen de middenveldorganisaties, wordt van de betrokken spelers ook enige compromisbereidheid gevraagd. Eerder radicale organisaties die zich aan de uiteinden van het politieke spectrum bevinden, hebben minder kans om opgenomen te worden in adviesraden of staan soms zelf eerder afkerig van al te nauwe banden met de overheid (Binderkrantz, 2008, p. 179). Een zekere salonfähigkeit speelt dus zeker niet in het nadeel.

Naast deze dynamieken, die quasi universeel zijn, moeten we nog enkele typische kenmerken van het Vlaamse politieke landschap in rekening brengen. Zo staat België traditioneel gekend als een neocorporatistisch systeem, waarin economische actoren een centrale rol spelen en nauw bij het beleid betrokken worden (Bloodgood, Tremblay-Boire & Prakash, 2014; Lijphart & Crepaz, 1991; Luyten 2006; Sioroff, 1999). Bijgevolg vermoeden we dat economische actoren, die vaak ook een voorkeur hebben voor institutionele kanalen van belangenvertegenwoordiging, in sterkere mate vertegenwoordigd zijn dan groeperingen van burgers (zie ook Christiansen *et al.*, 2010). Daarnaast kunnen we ten slotte niet naast de erfenis van de verzuiling kijken. Gedurende lange tijd genoten middenveldorganisaties die verbonden waren met één van de drie zuilen (katholiek, socialistisch, liberaal) een bijzondere aandacht van beleidsmakers. Klassieke voorbeelden hiervan zijn de vakbon-

den, werkgeversorganisaties en de ziekenfondsen. Zij spelen zowel in de input- als outputzijde van het politieke proces een heel belangrijke rol en genoten (zeker in het verleden) vaak nauwe relaties met de traditionele politieke partijen. Bovendien heeft de verzuiling een proliferatie van belangenorganisaties tot gevolg gehad. Binnen elke zuil vinden we immers niet enkel vakbonden en mutualiteiten terug, maar ook verschillende sociaal-culturele organisaties (organisaties uit de gezondheids- en welzijnssector, maar ook jeugd- en vrouwenorganisaties) en ngo's. Vaak werd bij het invullen van adviesorganen gezocht naar evenwichten. Dit gebeurde niet enkel via pariteit tussen werkgevers en werknemers, zoals in de SERV bijvoorbeeld, maar ook door de organisaties van elke zuil in de besluitvorming te betrekken, wat ook kleinere organisaties (bijvoorbeeld de liberale vakbond) een plaats aan tafel verschaftte. Waar de verzuiling als maatschappelijk fenomeen verleden tijd is, zijn er nog steeds sterke relaties tussen politieke partijen en organisaties die deel uitmaakten van dezelfde zuil (zie van Haute *et al.*, 2013; Van Maele, 2009), en hebben de verzuilde organisaties hun macht in het algemeen weten te bestendigen. We verwachten dat de adviesraden hier geen uitzondering op vormen.

## 2.2 *Media-arena: de medialogica*

Welke mechanismen bepalen welke middenveldorganisaties een prominente plek op de nieuwsagenda weten te veroveren? Elke dag strijden meer actoren om een plek in het nieuws dan het nieuws herbergen kan. Deze competitie om media-aandacht kan het best gezien worden als deel van een grotere strijd om politieke controle (Wolfsfeld, 1997). In de komende paragrafen stellen we twee benaderingen voor die samen de logica van de media-arena vormen.

Een eerste nieuwssselectiebenadering vertrekt vanuit de sociale psychologie en stelt de karakteristieken van een *event* of actor centraal. De nieuwswaardentheorie van Galtung en Ruge (1965) verklaart dat hoe hoger een gebeurtenis scoort op een reeks nieuwswaarden, hoe sneller die opgepikt zal worden door de nieuwsmedia. Cruciale nieuwswaarden zijn factoren als conflict, drama en spektakel. Dergelijke waarden staan min of meer haaks op de bovengeschetste politieke logica, die eerder de wegen van consensus, incrementalisme en draagvlak bewandelt. Met andere woorden, dit eerste aspect van de medialogica zou moeten leiden tot een andere pikorde in de media-arena dan in de politieke arena. Middenveldorganisaties waarvan de schreeuw om aandacht via institutionele kanalen in dovemansoren valt, kunnen beter op conflict met elites aansturen door bijvoorbeeld spectaculaire protestacties op touw te zetten. Groots, kleurrijk, luidruchtig of zelfs gewelddadig protest beantwoordt aan de neus voor nieuws van journalisten en wordt bijgevolg sneller opgepikt (McCarthy, McPhail & Smith, 1996; Wouters, 2013). Dergelijke protestacties nodigen uit om complexe sociale problemen te simplificeren, te po-



lariseren en te personaliseren (Strombäck, 2008) en bieden op die manier kant en klare bouwstenen aan voor typische mediaverhaallijnen die een breed publiek kunnen aanspreken (Altheide & Snow, 1979). Uit onderzoek van Andrews en Caren (2010) en Danielian en Page (1994) komt inderdaad naar voren dat organisaties die protestacties op touw zetten een grotere kans maken op media-aandacht; bevindingen die in lijn liggen met het belang van de factor 'drama' in het *public arena's-model* van Hilgartner en Bosk (1988).

Nieuwswaarden van conflict en spektakel zijn echter niet het enige opererende mechanisme in de media-arena. Een tweede benadering bekijkt het nieuwsproductieproces met een meer sociologische bril. Zenders of kranten zijn organisaties die dagelijks hun product dienen te leveren en bijgevolg erg kostenefficiënt moeten werken (Tuchman, 1978). Bronnen die het leven van journalisten gemakkelijker maken, worden sneller geselecteerd. Organisaties met voldoende financiële hulpmiddelen en expertise, die, al dan niet letterlijk, 'een autoriteit' zijn in hun thematisch domein en die over afdoende legitimiteit beschikken, kunnen journalisten hapklare brokken betrouwbare informatie voorschotelen (Schoemaker & Reese, 1996). Niet enkel is er meer vraag vanuit journalisten naar deze bronnen, deze bronnen hebben zelf ook meer middelen om journalisten te bereiken. Bronnen met minder legitimiteit moeten grondiger bestudeerd worden, en daar hebben journalisten steeds minder tijd voor (Davies, 2011). Bovenop deze journalistieke routines komt dat 'macht' een belangrijke nieuwswaarde is (Van Dalen, 2012). Journalisten hebben meer oog voor machtige politieke actoren, omdat die echte beslissingen nemen die het leven van burgers beïnvloeden. In de context van België en Vlaanderen is deze beslissingsmacht nog steeds sterk geconcentreerd bij traditionele (en vaak voormalig verzuilde) corporatistische actoren. Hoewel de tijd van verzuilde spreekbuismedia tot het verleden behoort (Hallin & Mancini, 2004) en verschillende nieuwe actoren ondertussen op het politiek toneel zijn verschenen (Hooghe, 2004), behoren deze zuilorganisaties nog steeds tot de reuzen van het middenveld. Men zou zelfs kunnen stellen dat, nu de band tussen een bepaalde zuilorganisatie en een mediatitel minder exclusief is, zij 'zaken' kunnen doen met meerdere titels, en bijgevolg sterker in de media-arena staan (Verhulst & Walgrave, 2005).

Kortom, dit tweede mediamechanisme benadrukt vooral een soort zichzelf versterkende ongelijkheid. Zowel de gejaagdheid van het journalistieke bestaan als de politieke relevantie van bepaalde organisaties en hun vermogen om hapklare brokken informatie te serveren, leiden ertoe dat in de media-arena min of meer dezelfde organisaties de dienst uitmaken als in de politieke arena. Media achtervolgen en bestendigen volgens deze logica (politieke) macht. Voor en achter de schermen – in adviesraad en media-arena- zouden we dan ook verwachten dat de machtsverdeling min of meer gelijk loopt; of sterker nog, dat het zwaartepunt van mediamacht zich concentreert bij de allersterksten uit de politieke arena. Onderzoek naar media-aandacht voor politici ondersteunt deze verwachting. Zo spreken



De Swert en Walgrave (2002) over de kanseliersbonus die regeringspartijen in de krant en op televisie ten goede komt. In een studie naar de aanwezigheid van belangenorganisaties in het Amerikaanse televisienieuws komen Danielian en Page (1994) tot een gelijkaardig besluit. Groepen die reeds over macht en geld beschikken, en dus ook achter de schermen al het best hun mannetje staan, komen tevens het verst in de publieke arena (zie ook Thrall, 2006).

Door systematisch de aanwezigheid van middenveldorganisaties in beide arena's te vergelijken, kunnen we deze verschillende mogelijke uitkomsten tegen elkaar afwegen. Indien dezelfde organisaties in beide arena's het hoge woord voeren, kunnen we spreken van *cumulatie*. Indien in beide arena's totaal verschillende organisaties hoog opduiken, kunnen we concluderen dat de arena's elkaar aanvullen en dat er sprake is van *compensatie*. Een derde optie is dat we een op soort van *middenweg* stuiten, een combinatie van cumulatie en compensatie. De moeilijkheid ligt er dan in om te bepalen wanneer er juist sprake is van een middenweg: is de aanwezigheid van een handvol niet institutioneel vertegenwoordigde organisaties in de hoogste regionen van de media-arena een indicatie van een dergelijke middenweg? Of moet de verdeling tussen politieke in- en outsiders nagenoeg 'fifty-fifty' zijn? In het empirische luik laten we de data spreken en nemen we de drie mogelijke uitkomsten onder de loep, om ten slotte in het besluit een gefundeerd standpunt in te nemen.

### 3. Onderzoeksdesign

Hier stellen we eerst een operationele definitie van middenveldorganisaties voor. Daarna beschrijven we bondig de twee datasets die we hanteren. Deze datasets werden afzonderlijk verzameld voor de doctoraatsstudies van beide auteurs (Fraussen, 2014; Wouters, 2013). Ten slotte beargumenteren we waarom het vergelijken van deze twee arena's relevant is en lichten we de beperkingen van onze vergelijking toe.

Het opstellen van een definitie – laat staan een operationele definitie – voor het begrip middenveldorganisatie (of welk label dan ook) is een netelige kwestie, getuige een hele rist publicaties (zie bijvoorbeeld Allern & Bale, 2012; Andrews & Edwards, 2004; Berry, 1999; Beyers, Eising & Malloney, 2008; Burstein, 1998; McCarthy & Zald, 1979; Walgrave, 1992). Met middenveldorganisaties doelen we hier op collectieve actoren die opereren tussen het microniveau van de burger en het macroniveau van de staat, maar die niet behoren tot het zuivere bedrijfsleven (markt) of overheidsapparaat, en waarvan de voornaamste bestaansreden politiek van aard is, in die zin dat ze belangen aggregeren en communiceren over problemen en oplossingen met het oog op het verkrijgen van politieke invloed. Deze definitie is ruim en omvat een grote diversiteit aan actoren. Het is daardoor gemakkelijker om aan te geven welke groepen we niet onder dit label rekenen. Zo sluiten

we organisaties uit die deelnemen aan verkiezingen (het zijn geen politieke partijen), zelfstandige bedrijven die lobby-activiteiten ontplooiën (niet Belfius maar wel Febelfin) en pure overheidsinstanties (niet Kind & Gezin maar wel de Gezinsbond). Ook voetbalclubs, bowlingliga's en andere sociaal-culturele verenigingen met een meer lokaal karakter laten we links liggen in onze analyses: hun primaire interesse is simpelweg niet politiek. Bovendien focussen we enkel op organisaties die op nationaal of regionaal niveau actief zijn en leden hebben in heel België of in één van zijn regio's (in dit geval Vlaanderen).

Om een beeld te krijgen van de belangenorganisaties die een prominente rol spelen in de politieke arena, analyseren we de samenstelling van de Strategische Adviesraden (SARs) bij de Vlaamse Regering. Deze raden zijn een essentieel kanaal voor overleg met het middenveld en spelen een belangrijke rol in verschillende fases van de politieke beleidscyclus (Popelier *et al.*, 2012). Als we zowel de 12 strategische (hoofd)raden als hun subraden in beschouwing nemen, kunnen we 352 organisaties identificeren. Al de belangenorganisaties die in deze raden opgenomen zijn, werden gecodeerd op basis van het codeboek ontwikkeld door Hanegraaff en collega's (2011). Hierbij werd gebruik gemaakt van informatie beschikbaar op de websites van de betrokken organisaties, data uit jaarrekeningen of -verslagen, en informatie verkregen via medewerkers van de bewuste organisatie.

Wat de media-arena betreft focussen we op de nieuwsuitzendingen van 19 uur van de grootste Vlaamse publieke (Eén) en commerciële (vtm) zender. Uit surveys blijkt dat televisienieuws voor burgers de belangrijkste bron van informatie is over samenleving en politiek (Curran *et al.*, 2009). De nieuwsuitzendingen van 19 uur zijn de drukst bekeken nieuwsuitzendingen (Wouters, Swert & Walgrave, 2009). Voor de periode 2003-2010 gingen we voor deze nieuwsuitzendingen van elke zender en van elke dag de aanwezigheid van middenveldorganisaties in de nieuwsitems na. We vertrokken daarbij van het nieuwsarchief TV, een census database die onderhouden wordt door het Steunpunt Media.<sup>2</sup> Elk nieuwsitem wordt door het archief gecodeerd op zowel issue-, actor- als landniveau. Om de database gebruiksklaar te maken voor onderstaande analyses nam één van de auteurs systematisch de variabelen "actor naam" (open tekst veld), "actor functie" (open tekst veld) en "actor typologie" (gesloten veld) door en creëerde een nieuwe dummy variabele "middenveldorganisatie". Die kreeg de waarde 1 indien de actor aan bovenstaande operationele definitie voldeed.

Met deze twee specifieke arena's vergelijken we "insider"- en "outsider"-fora die voor Vlaamse middenveldorganisaties zonder twijfel zeer relevant zijn. Uiteraard spelen wat betreft insiderarena's ook informele contacten (bijvoorbeeld met kabinetten) en meer *ad hoc* werkgroepen een belangrijke rol. Vergeleken met de adviesraden, is het echter bijzonder moeilijk om een accuraat en volledig beeld te krijgen van deze insiderkanalen. Wat outsiderarena's betreft zouden naast televisiejournals ook kranten een mogelijk vergelijkingspunt kunnen bieden. Televisiejournals hebben echter

een groter bereik. Bovendien ligt de draagkracht van de krantenarena veel hoger, waardoor competitie om toegang er minder sterk is (Hilgartner & Bosk, 1988). Vanuit dat oogpunt lijkt de televisiearena het geprefereerde vergelijkingspunt voor onze studie, al kan het best zijn dat de verschillen tussen beide arena's in tijden van sterke intermedia-agendasetting niet erg uitgesproken zijn (Vliegthart & Walgrave, 2008).

We willen hier even ingaan op enkele beperkingen aangaande de rechtstreekse vergelijkbaarheid van beide arena's. In de eerste plaats betreft dit consequenties van bevoegdheidsverdelingen in de federale staat België. Hoewel we enkel Vlaamse adviesraden en Vlaamse media analyseren, is de thematische reikwijdte van de geanalyseerde media-arena vele malen breder dan die van de politieke arena, daar deze eerste ook over federale bevoegdheden bericht. Omdat het onmogelijk bleek om themacodes in het nieuws betrouwbaar aan specifieke en exclusief Vlaamse bevoegdheden te koppelen, zitten ook federale thema's in het mediabestand (voor meer diepgaande analyses wat betreft verschillen tussen beleidsdomeinen/thema's in de respectievelijke arena's, zie Fraussen & Beyers, 2014; Wouters, 2013). Een tweede beperking draait om de labeling van organisaties. In de adviesraden zetelen vaak specifieke of gespecialiseerde organisaties, die een onderdeel zijn van een koepelorganisatie (maar die in eigen naam zetelen). In de media-arena wordt een dergelijke specificiteit niet consequent nageleefd (ACOD wordt al snel ABVV of, algemener, de socialistische vakbond). Daarom plaatsen we elke specifieke (vak) organisatie onder haar hoofdkoepel. Ten slotte zetelen er in de adviesraden institutionele organisaties, zoals koepels van gezondheidsinstellingen (zoals Zorgnet Vlaanderen) of lokale overheden (zoals de Vereniging van Steden en Gemeenten). Met betrekking tot deze laatste, stelde eerder onderzoek reeds vast dat een niet onaanzienlijke proportie van lobbywerk betrekking heeft op onderlinge contacten tussen overheden (Halpin & Thomas, 2012). Deze organisaties rekenen we in de context van dit artikel echter niet tot het maatschappelijk middenveld en ze worden in de analyses niet opgenomen. In bepaalde mate kijken we dus met oogkleppen op naar de adviesraad- en media-arena. Niettegenstaande deze beperkingen, zijn we er sterk van overtuigd dat onze analyse een betrouwbaar beeld schetst van de aanwezigheid van middenveldorganisaties in beide arena's.

#### 4. Resultaten

Welke organisaties komen aan bod in welke arena's? Eerst bespreken we de middenveldleden van de 12 strategische adviesraden, vervolgens nemen we de media agenda onder de loep. Ten slotte leggen we beide arena's naast elkaar.

In de 12 *strategische adviesraden* onderscheiden we 148 organisaties die aan onze middenvelddefinitie voldoen. Naast economische actoren ( $n = 69$ ), zoals on-

der andere vertegenwoordigers van werknemers, zelfstandigen, kmo's en industrietakken, treffen we een grote hoeveelheid niet-economische actoren of groeperingen van burgers ( $n = 79$ ) aan. Op het eerste gezicht lijkt het er dus op dat de overheid zich door vele groepen van divers pluimage laat adviseren, waarbij economische en niet-economische actoren elkaar min of meer in evenwicht houden. De machtsverdeling tussen de verschillende individuele organisaties is echter allesbehalve gebalanceerd. Als we kijken naar de mate waarin individuele organisaties toegang genieten tot verschillende strategische raden, of als we het aantal zetels per organisatie in beschouwing nemen, stellen we een erg scheve verdeling vast. Zo zetelt 47 procent van de organisaties enkel in subraden van één van de 12 strategische raden, en hebben slechts 17 organisaties (11%) vertegenwoordiging in meer dan twee strategische adviesraden. Voor de analyse die volgt, focussen we op de samenstelling van de 12 strategische adviesraden en laten we de subraden (die niet bij elke strategische raad (in even grote aantallen) aanwezig zijn) even buiten beschouwing.

TABEL 1. Top 20 van meest prominente middenveldorganisaties in adviesraden.

	Organisatie	Econ.	Raden	Zetels	Zetels %	Cum. %
1	ACV	☑	7	29	10,8	10,8
2	ABVV	☑	8	25	9,3	20,1
3	VOKA	☑	8	17	6,3	26,4
4	Boerenbond	☑	7	17	6,3	32,7
5	UNIZO	☑	8	16	5,9	38,6
6	Natuurpunt	☐	4	11	4,1	42,7
7	BBL	☐	4	9	3,3	46,0
8	ACLVB	☑	5	8	3,0	49,0
9	ACW	☑	6	7	2,6	51,6
10	Gezinsbond	☐	4	7	2,6	54,2
11	Confederatie van Immobiliënberoepen	☑	3	5	1,9	56,1
12	Algemeen Boerensyndicaat	☑	2	5	1,9	58,0
13	Confederatie Bouw	☑	3	4	1,5	59,5
14	Netwerk Armoede	☐	3	4	1,5	61,0
15	Confederatie Ouders en Ouderverenigingen	☐	1	4	1,5	62,5
16	Vlaamse Scholieren koepel	☐	1	4	1,5	64
17	Vlaamse Vereniging van Studenten	☐	1	4	1,5	65,5
18	Fevia	☑	2	3	1,1	66,6
19	Vereniging van Vlaamse Huisvesting	☑	2	3	1,1	67,7
20	Overleg Bewonersbelangen	☐	1	3	1,1	68,8

Tabel 1 geeft de twintig meest prominente middenveldorganisaties in adviesraden weer. In de verschillende kolommen tonen we of de middenveldorganisatie al dan niet een economische actor is, het aantal raden waarin de organisatie zetelt, het aantal zetels, de proportie van het totale aantal zitjes dat de organisatie betreft en het cumulatieve percentage van de top 20. Aan de hand van onderstaande tabel lichten we de selectiemechanismen in de adviesraadarena toe.

Wat meteen opvalt, is dat de top vijf volledig uit economische actoren bestaat. Samen trekken deze vijf een erg groot deel (zo'n 40%) van het laken naar zich toe. Bovendien weerklinkt de stem van deze "core insiders" heel wat luider, aangezien zij vertegenwoordigd zijn in verschillende raden of beleidsdomeinen. Zij beschikken via de adviesraden als het ware over een megafoon. In het totaal worden 177 van de 269 middenveldadviesraadzetels ingevuld door economische actoren (66%). Natuurpunt en BBL zijn wat dat betreft de meest vreemde eenden in de top 20: de belangen die zij vertegenwoordigen sluiten het dichtst aan bij postmateriale bijkomernissen (leefmilieu, natuur), daar waar zo goed als alle andere organisaties zich eerder op *bread and butter*-issues richten. Dit bevestigt de verwachting dat economische actoren in neocorporatistische systemen bevoorrechte partners zijn en sluit aan bij de bevinding dat het sociaaleconomisch overleg in Vlaanderen vooral economisch overleg is (Ongena; 2010).

In de top 5 valt daarnaast de dominantie van (voormalige leden van) de christelijke zuil op (ACV, Unizo, Boerenbond). Deze erfenis van de verzuiling is een meer typisch Vlaamse bevinding. De christelijke zuil gold als de sterkst structureel verankerde (zeker in Vlaanderen), en deze bevinding lijkt nog steeds op te gaan. Meer algemeen verraden de bovenste regionen van de adviesraadarena een voorliefde van de overheid voor organisaties met een sterke maatschappelijke inbedding (ACV, ABVV, VOKA, Unizo, BBL, ACLVB, ACW, Vlaamse Scholierenkoepel). Ook dit lag in de lijn der verwachtingen, gezien het sterk representatieve karakter van deze groepen.<sup>3</sup> Ze spreken voor een ruime achterban en brengen verschillende deelbelangen samen. In zekere zin gaan zij de versplintering van belangen tegen, wat onderhandelen en advies verstrekken vergemakkelijkt. Met andere woorden: de mening van een koepelorganisatie in een adviesraad is reeds het resultaat van een eerder rondje (intern) onderhandelen. Dit vijlt wellicht ook de al te scherpe kantjes af. Tot slot zijn dit ook allemaal organisaties die kunnen bogen op aanzienlijke financiële middelen en mankracht, waardoor zij in staat zijn om intern de nodige expertise op te bouwen (zie hierover ook Streeck & Kenworthy, 2005, p. 450).

Samengevat: de resultaten van de adviesraadarena liggen erg sterk in lijn met het beeld dat de politieke logica voorschreef. Al bij al is het toch vrij opmerkelijk dat een klein gezelschap van middenveldorganisaties zo dominant aanwezig is, en dat we bovendien heel wat *usual suspects* aantreffen. Dit is des te meer het geval gezien dit adviesstelsel in 2003 nog hervormd werd. Het lijkt erop dat traditionele

organisaties er goed in slagen om, al dan niet bewust, “de ladder op te halen” voor nieuwe spelers op het veld (Hooghe, 1998).

Wat leren we uit de resultaten van de *media arena*? Een gemiddelde nieuwsuitzending duurt ongeveer 40 minuten en het dagelijkse aanbod van bronnen die smeken om aandacht is groot. Voor de periode 2003-2010 slaagden desalniettemin 636 unieke middenveldorganisaties er in om zich voorbij de poorten van het nieuws te werken. Vergeleken met het aantal organisaties die in adviesraden zeten is toegang tot de media-arena dus eerder open te noemen. Meer organisaties krijgen een kans om gehoord te worden. In termen van Hilgartner en Bosk (1988): de “draagkracht” van de media-arena is simpelweg groter, en dat blijkt ook uit onze data.

Dit betekent echter niet dat de media-arena ook evenwichtiger verdeeld is. Net als in het geval van de adviesraden, merken we hier een erg scheve verdeling op: de 20 meest nieuwswaardige middenveldorganisaties gaan met maar liefst 60 procent van alle aandacht lopen. In de omgekeerde richting geldt dat we voor vele middenveldorganisaties nauwelijks over een (succesvolle) outsiderstrategie kunnen spreken. Iets meer dan de helft ( $N = 334$ ) van alle middenveldorganisaties komt gedurende de 8-jarige periode slechts maximaal tweemaal in het nieuws. We kunnen ons daarbij de vraag stellen in hoeverre deze organisaties werkelijk substantieel deelnemen aan het politieke debat, laat staan hun stempel kunnen drukken op actuele kwesties. Het lijkt erop dat de bijdrage van vele organisaties niet meer is dan een druppel op een hete plaat. Samengevat: in de media-arena mogen meer organisaties hun zeg doen, maar wat vooral opvalt is dat de staart van de aandachtsverdeling veel langer is. Tabel 2 geeft de 20 meest nieuwswaardige middenveldorganisaties weer. Zij voeren het hoge woord in de media-arena.

De twee reuzen van het middenveld in de media blijken de socialistische en de christendemocratische vakbond te zijn. Samen zijn ze goed voor iets meer dan een vierde van alle aandacht voor alle middenveldorganisaties. Algemeen zien we dat de gehele top 20 gedomineerd wordt door vakbonden (4) en beroepsorganisaties (7, met UNIZO op de derde plaats). Het zijn in grote mate dezelfde organisaties die in het adviesstelsel een centrale rol innemen. De voortdurende nieuwswaardigheid van economische thema's is hiervoor wellicht een belangrijke verklaring. Bovendien behoren de middenveldorganisaties die rond deze thema's actief zijn tot de sterkst geïnstitutionaliseerde organisaties in Vlaanderen. Ze zitten vaak mee aan tafel als er knopen doorgemaakt worden, en worden door journalisten terecht als erg relevant beschouwd. Bovendien zijn deze organisaties actief in verschillende beleidsdomeinen. Hoewel economie of werkgelegenheid zonder twijfel hun *core business* is, worden zij ook gehoord als het over andere thema's gaat, zoals milieu, onderwijs en gezondheidszorg. Ook in de strategische adviesraden die op deze materies focussen, zitten zij mee aan tafel.

TABEL 2. Top 20 van meest nieuwswaardige middenveldorganisaties.

	Organisatie	Econ.	Freq.	%	Cum. %
1	ABVV	☑	1437	13,8	13,8
2	ACV	☑	1401	13,4	27,2
3	UNIZO	☑	445	4,3	31,5
4	ACLVB	☑	356	3,4	34,9
5	Test Aankoop	☐	327	3,1	38,1
6	Rode Kruis	☐	302	2,9	41
7	VBO	☑	213	2	43
8	VTB-VAB	☐	213	2	45,1
9	Touring	☐	210	2	47,1
10	VOKA	☑	138	1,3	48,4
11	Boerenbond	☑	133	1,3	49,7
12	GAIA	☐	128	1,2	50,9
13	Fed. Ho.Re.Ca Vl.	☑	113	1,1	52
14	Vogelbescherming Vl.	☐	111	1,1	53,1
15	Assuralia	☑	109	1	54,1
16	BBL	☐	107	1	55,1
17	NSPV	☑	107	1	56,2
18	Confederatie Bouw	☑	101	1	57,1
19	Greenpeace	☐	96	0,9	58
20	Febelfin	☑	95	0,9	59

Pluizen we de top 20 verder uit, dan vinden we ook consumentenorganisaties hoog terug, met Test Aankoop op een verrassende vijfde plaats en de automobilistenverenigingen VTB-VAB en Touring nog net binnen de top 10. Vooral deze laatste twee organisaties treden in het nieuws niet zozeer op als belangenvertegenwoordigers. Zij hebben eerder een duidende functie bij verkeersellende en werkzaamheden en worden bij deze gebeurtenissen geraadpleegd omwille van hun expertise. Ook milieu- en dierenrechtenorganisaties zijn met 4 organisaties relatief goed vertegenwoordigd, samen met internationale ngo's, zoals het Rode Kruis en, net buiten de top 20, Artsen Zonder Grenzen.

Toch lijkt het erop dat de top 20 van meest nieuwswaardige middenveldorganisaties vooral bevolkt wordt door zij die kunnen buigen op een stevige institutionele verankering, een brede achterban, (voormalige) verkering met een zuil, aanzienlijke middelen en een ruime expertise. Kortom, min of meer dezelfde kenmerken die we als kenmerkend voor de logica van de politieke arena naar voren schoven.



Leggen we de tabellen van de media-arena naast elkaar, dan zien we duidelijk dat het primaat van de politieke macht domineert. Het is echter geen ijzeren wet. Een nadere vergelijking maakt dit duidelijk. Zo zien we dat het meer militante ABVV hoger in de mediapikorde eindigt dan het sterker formeel ingebedde ACV, dat over meer leden en zetels beschikt. De aanwezigheid van de milieu- en dierenrechtenorganisaties GAIA, Greenpeace en Vogelbescherming Vlaanderen doet vanuit een cumulatieperspectief de wenkbrauwen fronsen. Het feit dat deze niet of institutioneel zwak vertegenwoordigde organisaties meer aandacht naar zich toe weten te trekken dan Bond Beter Leefmilieu (16de plaats in de media-arena) en Natuurpunt (22ste), die beide wel in adviesraden zetelen, lijkt erop te wijzen dat er ook andere wetten gelden in medialand. Bij de eerste twee organisaties wordt een sterke professionalisering gecombineerd met activiteiten die op maat gesneden zijn van de media en in lijn liggen met de geformuleerde verwachtingen aangaande het aanbieden van 'spektakel'. Spectaculaire protestacties en stoorvermogen (GAIA = 28% van alle nieuwsberichten betreft protest, Greenpeace = 50% van de items bevat protest) bieden drama en conflict, elementen waar gemakkelijk een aantrekkelijk nieuwsitem van te maken valt. Deze strategie blijkt veel minder aan bod te komen in de items met Bond Beter Leefmilieu (8,5%) en Natuurpunt (4%).

Vogelbescherming Vlaanderen lijkt dan weer handig gebruik te maken van een ander kenmerk van de media-arena. Waar de samenstelling van adviesraden relatief stabiel is, is het mediaspotlicht voortdurend zoekende. Dit maakt dat organisaties gebruik kunnen maken van het 'momentum'. Zo was Vogelbescherming Vlaanderen vooral nieuwswaardig in september-oktober 2003, naar aanleiding van een olielek veroorzaakt bij de berging van de tanker Tricolor. Door van dit momentum gebruik te maken, veroverde de organisatie een plek in het adresboekje van journalisten en werd een basis gelegd voor verdere consultatie wanneer het thema van dierenrechten weer op de nieuwsagenda verscheen. Eenzelfde mechanisme lijkt op te gaan voor beide consumentenorganisaties die de belangen van weggebruikers verdedigen (VTB-VAB; Touring). In de adviesraadarena bekleeden ze beide twee zetels in één enkele raad. Daarmee behoren ze tot de middenmoot. In de media-arena stijgen ze daar echter ver bovenuit, al vervullen ze eerder een duidende rol als expert dan een vertegenwoordigende functie. In de omgekeerde richting blijken bepaalde belangen beter institutioneel vertegenwoordigd dan ze in de media-arena aan bod komen: vooral de stem van scholieren en studenten wordt in de media-arena veel minder gehoord dan in de adviesraden. Tot slot zorgt ook een eerder aangehaalde beperking van onze vergelijking voor ruis op de relatie: waar de media-arena (in theorie) openstaat voor alle mogelijke thema's, komen in de Vlaamse adviesraden vooral beleidsdomeinen aan bod die exclusieve bevoegdheden zijn (zoals landbouw, milieu, wonen, welzijn en onderwijs). Deze verdeling van bevoegdheden biedt mogelijk ook een verklaring voor het feit dat we bepaalde nieuwswaardige organisaties (zoals Test Aankoop en Assuralia) niet of

minder prominent in de Vlaamse adviesraden terugvinden, terwijl ze wel hoog in de media-arena scoren.

Samenvattend lijken de patronen die we zien veel sterker een cumulatieve dan een compensatiehypothese te ondersteunen. Het zijn in grote mate dezelfde organisaties die in beide arena's hoge ogen gooien. Van de 10 meest prominente middenveldorganisaties in adviesraden vinden we er zeven terug in de top 20 van meest nieuwswaardige middenveldorganisaties. Zeker gezien de erg scheve verdeling van toegang tot beide arena's en de relatief grote machtsconcentratie bij een beperkt aantal actoren, is dit niet min te noemen. Een meer systematische vergelijking of formele test verkrijgen we door een *Spearman's rank order*-correlatie te berekenen. Hierbij zijn we vertrokken van de tien meest prominente organisaties uit de adviesraadarena die ook in de media-arena voorkomen. De *rank order*-correlatie vergelijkt systematisch de rangorde die iedere organisatie bekleedt voor en achter de schermen. Met een correlatie van .794 ( $p = .006$ ) kunnen we besluiten dat er in heel erg grote mate sprake is van cumulatie. De spiegeling tussen beide arena's is niet perfect – we bespraken enkele merkwaardige verschillen in voorgaande paragraaf – maar is voldoende sterk om de alternatieve hypothesen met betrekking tot compensatie en middenweg te verwerpen. Kortom, organisaties die stevig ingebed zijn in adviesraden hebben ook meer slagkracht in de media-arena. Het lijkt er op dat de media-arena politieke macht volgt en bestendigt, eerder dan dat het uitdagers een *level playing field* biedt.

## 5. Discussie en conclusie

We vertrokken in deze studie van het uitgangspunt dat het politiek debat er wel bij vaart, indien diverse stemmen gehoord worden. Indien een dergelijke standaard niet gehaald wordt, verwatert het debat immers tot een monoloog. Meer bepaald onderzochten we de aanwezigheid van middenveldorganisaties in twee arena's: die van de strategische adviesraden en die van de belangrijkste televisienieuwsuitzendingen. Traditioneel wordt de media-arena als een soort van opvangnet beschouwd voor organisaties die institutionele toegang ontberen. Op die manier zouden beide arena's elkaar aanvullen.

Onze resultaten tonen aan dat toegang tot de politieke en de media-arena in grote mate cumulatief is. Dezelfde stemmen die in de politieke arena hoge ogen gooien, voeren in de media-arena het hoge woord. Zij die reeds gehoord worden achter de schermen, krijgen ook voor de schermen het snelst een megafoon toegestopt. Kortom, de media-arena weerspiegelt politieke macht en bestendigt in het geval van Vlaanderen traditionele neocorporatistische patronen. Een grote achterban, afdoende financiële middelen, expertise en positionering op economische

thema's maken bepaalde middenveldorganisaties voor zowel politici als journalisten bevoorrechte gesprekspartners. Het lijkt erop dat men in beide arena's betaalt met dezelfde munt.

Toch spiegelt de media-arena de politieke arena niet perfect. Het journalistenmetier heeft deels een eigen logica, die een alternatieve economie doet ontstaan, zij het een erg kleinschalige. Organisaties die spektakel bieden, op conflict met elites aansturen, of handig gebruik weten te maken van het momentum, klimmen hoger op de ladder in de media-arena. Bovendien is de media-arena meer inclusief: veel meer organisaties verschijnen ten tonele, al is hun tekst vaak dermate beperkt dat de vraag rijst of hun bijdrage meer is dan een druppel op een hete plaat.

Dat de meest dominante spelers kunnen bogen op een aanzienlijke expertise en een brede achterban spreekt alleszins in hun voordeel. Het zijn zonder twijfel legitieme gesprekspartners van de overheid. Toch willen we twee kanttekeningen plaatsen bij deze bevindingen. Een gezonde democratie veronderstelt dat een veelheid aan stemmen gehoord wordt, dat er debat en discussie plaatsvindt tussen verschillende maatschappelijke actoren. Onze top 10 wordt echter sterk gedomineerd door middenveldorganisaties die de samenleving door een eerder economische bril bekijken. Een belangrijke vraag is dan ook of de dominantie van deze organisaties in adviesraad- en beeldbuispolitiek het maatschappelijk debat niet verschaalt. Om die vraag te beantwoorden, zouden we een specifiek onderzoekdesign moeten hanteren. In dit stuk analyseerden we louter de aanwezigheid van verschillende (types) actoren. Toekomstig onderzoek zou een meer fijnmazige en specifieke analyse kunnen uitvoeren door te focussen op de eigenlijke claims die deze actoren maken in de verschillende arena's naar aanleiding van specifieke beleidskwesties.

Onderzoek naar de relaties tussen belangenorganisaties en beleidsmakers legt bovendien vaak (louter) de nadruk op machtsverhoudingen, zoals de mate van beleidsinvloed die verschillende organisaties al dan niet uitoefenen, of meer algemeen de rol van middenveldorganisaties in het politiek proces. Er is echter ook een alternatieve, meer functionele en beleidsgerichte benadering mogelijk (zie Streeck & Kenworthy, 2005, p. 454). Hierbij is de centrale vraag hoe overheid en middenveld optimaal kunnen samenwerken teneinde maatschappelijke problemen aan te pakken (zonder *a priori* de precieze rol van beide actoren vast te leggen). Een onderzoekdesign dat meer inzicht poogt te bieden in de beleidsrepercussies van de optredens van middenveldactoren in diverse politiek arena's zou bijvoorbeeld kunnen focussen op een steekproef van concrete beleidskwesties en de evolutie van deze wetgevende initiatieven, alsook de betrokken middenveldactoren en de wijze waarop zij betrokken worden in het beleid, kunnen analyseren doorheen de gehele beleidscyclus (in navolging van eerder *issue-centered* onderzoek in de VS en de EU, zie Baumgartner *et al.*, 2009 en Beyers *et al.*, 2014). Een dergelijke benadering zou zowel het dynamisch karakter van politieke processen kunnen capteren, als

de precieze rol van middenveldorganisaties in beleidsvorming en de verhouding tussen de beide arena's beter in kaart kunnen brengen.

Een andere belangrijke vraag is in welke mate de pikordes in beide arena's daadwerkelijk politieke macht weerspiegelen. In dat opzicht is het erg opmerkelijk dat de organisaties die het meest prominent aanwezig zijn in beide arena's, namelijk de sociale partners, vaak hun beklag doen over een gebrek aan inspraak en aandacht voor hun bekommernissen. We zien twee mogelijke verklaringen voor deze ogenschijnlijke paradox. Vooreerst is het mogelijk dat, hoewel deze organisaties nog steeds erg dominant zijn, ze steeds meer competitie ervaren van andere middenveldorganisaties. Dit zou wijzen op een evolutie naar een meer divers en dynamisch middenveld. In die zin moeten we toegeven dat de studie die we hier presenteren slechts een momentopname is. Longitudinaal onderzoek zou een beeld kunnen schetsen van de evolutie van de macht van middenveldorganisaties in adviesraden en nieuwsuitzendingen. Een dergelijke analyse doorheen de tijd zou als voordeel hebben dat ze ons een *benchmark* oplevert. Indien blijkt dat de diversiteit van belangenvertegenwoordiging in de politieke en/of media-arena doorheen de tijd sterk is toegenomen, zouden we kunnen stellen dat we vandaag al meer een 'middenweg' bewandelen. Een dergelijke tendens zou ook de noodzakelijkheid van 'compensatie' tussen verschillende arena's als democratisch ideaal kunnen bijstellen. Als beleidsmakers of journalisten erin geslaagd zijn om, meer dan vroeger, evenwichtige en gebalanceerde adviesraden of nieuwsuitzendingen samen te stellen, dan zouden we kunnen stellen dat de sterke cumulatie die we in dit onderzoek vinden minder problematisch is dan democratische theoretici ons voorspiegelen.

Een tweede verklaring voor het beklag van prominente organisaties zou kunnen liggen in het veranderde karakter van beide arena's. Het is mogelijk dat de aanwezigheid in beide fora vroeger een goede indicator was voor het politieke gewicht van een organisatie, maar dat de effectiviteit van deze kanalen verminderd is. Zo is het mogelijk dat de macht van adviesraden getaand is ten voordele van parallelle, meer indirecte en minder zichtbare wegen naar beleidsinvloed. Ook in de media-arena lijken gevestigde waarden het moeilijker te hebben dan voorheen. Misschien niet zozeer wat de toegang tot de media-arena betreft, maar wel met betrekking tot hun controle over de boodschap die ze willen brengen. Waar kranen of staatsomroepen vroeger meer ontvankelijk waren voor de desiderata van partijen en zuilen, lijkt het erop dat journalisten momenteel vaker de dans leiden en dat het de politieke actoren zijn die zich – zeker in de eigen perceptie – naar de wetmatigheden van een meer en meer gefragmenteerde en in toenemende mate digitale media-arena dienen te plooien (Van Aelst, 2014). De vraag in hoeverre bovengeschetste evoluties in de politieke en media-arena resulteren in een bredere of meer beperkte vertegenwoordiging van verschillende maatschappelijke belangen, lijkt ons een legitieme democratische bekommernis en een pertinente vraag voor toekomstig onderzoek.

## Noten

1. Beide auteurs droegen in gelijke mate bij aan dit artikel; de auteursvolgorde is alfabetisch.
2. Het Steunpunt Media is een consortium van de Universiteit Antwerpen (UA), Vrije Universiteit Brussel (VUB), KU Leuven (KUL) en Universiteit Gent (UG). Het Nieuwsarchief TV is de verderzetting van het Elektronisch NieuwsArchief (ENA). Voor meer informatie, contacteer [julie.desmedt@uantwerpen.be](mailto:julie.desmedt@uantwerpen.be).
3. Het sterk representatief karakter verwijst hier in de eerste plaats naar de hoge ledenaantallen van deze organisaties en naar het feit dat zij ook vaak georganiseerd zijn op regionaal of lokaal niveau, vergeleken met andere belangenorganisaties. Het gaat hier niet zozeer om de wijze waarop zij hun achterban in hun werking betrekken en hun bekommernissen op het politieke toneel vertegenwoordigen (al zijn de mechanismen voor interne besluitvorming bij de meeste van deze organisaties meer uitgebreid en sterker geïnstitutionaliseerd dan in vele andere middenveldorganisaties).

## Bibliografie

- Allern, E. & Bale, T. (2012). Political Parties and Interest Groups: Disentangling Complex Relationships. *Party Politics*, 18(1), 7-25.
- Altheide, D. & Snow, R. (1979). *Media Logic*. Beverly Hills, California: Sage.
- Andrews, K.T. & Caren, N. (2010). Making the News: Movement Organizations, Media Attention, and the Public Agenda. *American Sociological Review*, 75(6), 841-866.
- Andrews, K.T. & Edwards, B. (2004). Advocacy Organizations in the US Political Process. *Annual Review of Sociology*, 30, 479-506.
- Baumgartner, F.R., Berry, J., Hojnacki, M., Kimball, D.C. & Leech, B.L. (2009). Lobbying and Policy Change. In *Who Wins, Who Loses, and Why*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F.R. & Jones, B.D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F.R. & Leech, B.L. (1998). *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and Political Science*. Princeton: Princeton University Press.
- Berry, J.M. (1999). *The New Liberalism: The Rising Power of Citizen Groups*. Washington: Brookings Institution Press.
- Beyers, J., Chaques Bonafont, L., Dür, A., Eising, R., Fink-Hafner, D., Lowery, D. et al. (2014). The INTEREURO Project: Logic and Structure. *Interest Groups and Advocacy*, 3(2), 126-140.

- Beyers, J., Eising, R. & Maloney, W. (2008). Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know? *West European Politics*, 31(6), 1103-1128.
- Binderkrantz, A. (2005). Interest Group Strategies: Navigating Between Privileged Access and Strategies of Pressure. *Political Studies*, 53(4), 694-715.
- Binderkrantz, A. (2008). Different Groups, Different Strategies: How Interest Groups Pursue Their Political Ambitions. *Scandinavian Political Studies*, 31(2), 173-200.
- Bloodgood, E.A., Tremblay-Boire, J. & Prakash, A. (2014). National Styles of NGO Regulation. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 43(4), 716-736.
- Bourgeois, G. (2009). *Beleidsnota Bestuurszaken 2009-2014*. Vlaamse Regering.
- Bouwen, P. (2002). Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access. *Journal of European Public Policy*, 9(3), 365-390.
- Braun, C. (2012). The Captive or the Broker? Explaining Public Agency-Interest Group Interactions. *Governance and International Journal of Policy Administration and Institutions*, 25(2), 291-314.
- Burstein, P. (1998). Interest Organizations, Political Parties, and the Study of Democratic Politics. In A. Costain & A. McFarland (Eds.), *Social Movements and American Political Institutions*. Rowman & Littlefield Publishers).
- Burstein, P. & Linton, A. (2002). The Impact of Political Parties, Interest Groups, and Social Movement Organizations on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concerns. *Social Forces*, 81(2), 380-408.
- Christiansen, P.M., Norgaard, A.S., Rommetvedt, H., Svensson, T., Thesen, G. & Oberg, P. (2010). Varieties of Democracy: Interest Groups and Corporatist Committees in Scandinavian Policy Making. *Voluntas*, 21(1), 22-40.
- Curran, J., Iyengar, S., Lund, A.B. & Salovaara-Moring, I. (2009). Media System, Public Knowledge and Democracy: A Comparative Study. *European Journal of Communication*, 24(5), 5-26.
- Dahl, R.A. (1961). *Who Governs?* New Haven: Yale University Press.
- Danielian, L. & Page, B. (1994). The Heavenly Chorus: Interest Group Voices on TV News. *American Journal of Political Science*, 38(4), 1056-1078.
- Davies, N. (2011). *Flat Earth News: An Award-winning Reporter Exposes Falsehood, Distortion and Propaganda in the Global Media*. London: Random House.
- De Smedt, J., Wouters, R. & De Swert, K. (2013). Inter-coder Reliability in the TV News Archive: A Report on Coding Issues, Countries and Actors in Belgian Television News. Antwerpen: Steunpunt Media.
- De Swert, K. & Walgrave, S. (2002). De kanseliersbonus in de Vlaamse pers. Een onderzoek naar regering en oppositie in drie Vlaamse kranten (1991-2000). *Tijdschrift voor Sociologie*, 23(3/4), 371-403.
- Dür, A. & Mateo, G. (2013). Gaining Access or Going Public? Interest Group Strategies in Five European Countries. *European Journal of Political Research*, 52(5), 660-686.

- Duyvendak, J.W. & Giugni, M. (1995). Social Movement Types and Policy Domains. In H. Kriesi, R. Koopmans, J.W. Duyvendak & M. Giugni (Eds.), *New Social Movements in Western Europe. A Comparative Analysis*. London: University of London Press.
- Eising, R. (2007). The Access of Business Interest to EU Institutions: Towards Elite Pluralism. *Journal of European Public Policy*, 14(3), 384-403.
- Eising, R. (2008). Clientelism, Committees, Pluralism and Protests in the European Union: Matching Patterns? *West European Politics*, 31(6), 1166-1187.
- Elchardus, M., Huyse, L. & Hooghe, M. (2001). *Het maatschappelijk middenveld in Vlaanderen*. Brussel: VUBPress.
- Ferree, M.M., Gamson, W.A., Gerhards, J. & Rucht, D. (2002). Four Models of the Public Sphere in Modern Democracies. *Theory and Society*, 31(3), 289-324.
- Fraussen, B. (2014). *The Lucky Few. Why Some Interest Organizations Develop, Enjoy Access and Are Influential*. Dissertatie. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- Fraussen, B. & Beyers, J. (2014). Who's In and Who's Out? Explaining Access to Policy-makers in Belgium. *Acta Politica*. doi:10.1057/ap.2015.9.
- Fraussen, B., Beyers, J. & Donas, T. (2014). The Expanding Core and Varying Degrees of Insiderism: Institutionalized Interest Group Involvement Through Advisory Councils. *Political Studies*. doi: 10.1111/1467-9248.12112.
- Galtung, J. & Ruge, M.H. (1965). The Structure of Foreign News. The Presentation of the Congo, Cuba and Cyprus Crises in Four Norwegian Newspapers. *Journal of Peace Research*, 2(1), 64-90.
- Grossmann, M. (2012). *The Not-so-special Interests: Interest Groups, Public Representation, and American Governance*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Gurevitch, M. & Blumler, J. (1990). Political Communication Systems and Democratic Values. In J. Lichtenberg (Ed.), *Democracy and the Mass Media*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hallin, D.C. & Mancini, P. (2004). *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Halpin, D. & Thomas, H. (2012). Evaluating the Breadth of Policy Engagement by Organized Interests. *Public Administration*, 90(3), 582-559.
- Hanegraaff, M., Beyers, J. & Braun, C. (2011). Open the Door to More of the Same? The Development of Interest Group Representation at the WTO. *World Trade Review*, 10(4), 447-472.
- Hilgartner, S. & Bosk, C.L. (1988). The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model. *American Journal of Sociology*, 94(1), 53-78.
- Hooghe, M. (1998). Selectieve Uitsluiting in het Belgisch Politiek Systeem. *Res Publica*, 40(1), 3-21.
- Hooghe, M. (2004). Een bewegend doelwit. De sociologische en historische studie van (nieuwe) sociale bewegingen in Vlaanderen. *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 34(3), 331-357.



- Huyse, L. (2014). *De democratie voorbij*. Leuven: Van Halewijck.
- Klüver, H. (2012). Informational Lobbying in the European Union: The Effect of Organisational Characteristics. *West European Politics*, 35(3), 491-510.
- Klüver, H. & Saurugger, S. (2013). Opening the Black Box: The Professionalization of Interest Groups in the European Union. *Interest Groups and Advocacy*, 2(2), 185-205.
- Kollman, K. (1998). *Outside Lobbying: Public Opinion and Interest Group Strategies*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Kriesi, H., Tresh, A. & Jochum, M. (2007). Going Public in the European Union: Action Repertoires of Western European Collective Political Actors. *Comparative Political Studies*, 40(1), 48-73.
- Lijphart, A. & Crepaz, M.M.L. (1991). Corporatism and Consensus Democracy in 18 Countries – Conceptual and Empirical Linkages. *British Journal of Political Science*, 21(2), 235-246.
- Lipsky, M. (1968). Protest as a Political Resource. *The American Political Science Review*, 62(4), 1144-1158.
- Lowery, D. & Gray, V. (2004). Bias in the Heavenly Chorus – Interests in Society and before Government. *Journal of Theoretical Politics*, 16(1), 5-29.
- Luyten, D. (2006). Corporatisme, neocorporatisme, competitief corporatisme: sociale regulerende sinds 1945. In E. Witte & A. Meynen (Eds.), *De Geschiedenis van België na 1945* (pp. 365-394). Antwerpen: Standaard Uitgeverij.
- Maloney, W., Jordan, G. & McLaughlin, M. (1994). Interest Groups and Public Policy: The Insider/Outsider Model Revisited. *Journal of Public Policy*, 14(1), 17-38.
- McCarthy, J. & Zald, M. (1977). Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory. *The American Journal of Sociology*, 82(6), 1212-1241.
- McCarthy, J., McPhail, C. & Smith, J. (1996). Images of Protest: Dimensions of Selection Bias in Media Coverage of Washington Demonstrations, 1982 and 1991. *American Sociological Review*, 61(3), 478-499.
- Norris, P. (2000). *A Virtuous Circle: Political Communications in Postindustrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Öberg, P., Svensson, T., Christiansen, P.M., Norgaard, A.S., Rommetvedt, H. & Thesen, G. (2011). Disrupted Exchange and Declining Corporatism: Government Authority and Interest Group Capability in Scandinavia. *Government and Opposition*, 46(3), 365-391.
- Ongena, O. (2010). *Een geschiedenis van het sociaaleconomisch overleg in Vlaanderen (1945-2010)*. 25 jaar SERV. Gent: Academia Press.
- Popelier, P., Van Humbeeck, P., Meuwese, A. & Van Aeken, K. (2012). Transparant consulteren in Vlaanderen: de spanning tussen rationeel wetgevingsmodel en besluitvormingspraktijk. *Tijdschrift voor Wetgeving*, 1(2), 2-13.
- Schattschneider, E.E. (1960). *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Hinsdale: Dryden Press.

- Schlozman, K.L. & Tierney, J.T. (1986). *Organized Interests and American Democracy*. New York: Harper & Row.
- Schlozman, K.L., Verba, S. & Brady, H.E. (2012). *The Unheavenly Chorus: Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Schmitter, P.C. & Lehmbruch, G. (1979). *Trends Toward Corporatist Intermediation*. London: Sage Publications.
- Shoemaker, P. & Reese, S. (1996). *Mediating the Message. Theories of Influence on Mass Media Content*. New York: Longman.
- Siaroff, A. (1999). Corporatism in 24 Industrial Democracies: Meaning and Measurement. *European Journal of Political Research*, 36(2), 175-205.
- Streeck, W. & Kenworthy, L. (2005). Theories and Practices of Neocorporatism. In R. Janoski, R. Alford, A.M. Hicks & M.A. Schwartz (Eds.), *Handbook of Political Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strömbäck, J. (2008). Four Phases of Mediatization: An Analysis of the Mediatization of Politics. *The International Journal of Press/Politics*, 13(3), 228-246.
- Thrall, T. (2006). The Myth of the Outside Strategy: Mass Media News Coverage of Interest Groups. *Political Communication*, 23(4), 407-420.
- Tuchman, G. (1973). Making News by Doing Work: Routinizing the Unexpected. *American Journal of Sociology*, 79(1), 110-131.
- Van Aelst, P. (2014). *De mediatisering van de Vlaamse politiek*. Leuven: Acco.
- Van Dalen, A. (2012). Structural Bias in Cross-National Perspective: How Political Systems and Journalism Cultures Influence Government Dominance in the News. *The International Journal of Press/Politics*, 17(32), 32-55.
- van Haute, E., Amjahad, A., Borriello, A., Close, C. & Sandri, G. (2013). Party Members in a Pillarised Democracy. An Empirical Overview of Party Membership Figures and Profiles in Belgium. *Acta Politica*, 48(1), 68-91.
- Van Maele, D. (2009). De politiek-organisatorische machtsconfiguratie in België: Relaties tussen maatschappelijke organisaties en de staatselite. *Tijdschrift voor Sociologie*, 30(2), 117-142.
- Verhulst, J. & Walgrave, S. (2005). Gezien worden of Gezien zijn? Over oude en nieuwe sociale bewegingen in de Vlaamse pers. *Mens & Maatschappij*, 80(4), 305-327.
- Vliegenthart, R. & Walgrave, S. (2008). The Contingency of Intermedia Agenda Setting: A Longitudinal Study in Belgium. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 85(4), 860-877.
- Walgrave, S. (1992). Nieuwe Sociale Bewegingen: Een Type van Bewegingen. *Tijdschrift voor Sociologie*, 13(1), 71-104.
- Walgrave, S. & De Swert, K. (2005). De 'kanseliersbonus' revisited. Over de dominante aanwezigheid van de regering en de premier in het TV-nieuws. In M. Hooghe, K. De Swert & S. Walgrave (Eds.), *Nieuws op televisie. Televisiejournals als venster op de wereld*. Leuven: Acco.

- Wolfsfeld, G. (1997). *Media and Political Conflict: News from the Middle East*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wouters, R. (2013). *Selection. Description. Reaction. How Television News Covers Movements and Protest*. Dissertation. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- Wouters, R., Swert, K.D. & Walgrave, S. (2009). *Een venster op de wereld. De actuele staat van buitenlandberichtgeving: feiten, impact en actieruimte*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut.

